Centrale Raad van Beroep

PRESIDENT

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

datum 15 april 2015
contactpersoon
e-mail secretariaat.crvb@rechtspraak.nl
ons kenmerk pres 2015/00042
onderwerp Aanvullend advies concept wetsvoorstel *Splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven*

Geachte heer Plasterk,

Vooraf

Bij brief van heden heeft de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), gehoord de gerechten waaronder de Centrale Raad van Beroep (CRvB), op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie advies uitgebracht over het concept wetsvoorstel *Splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.* De CRvB maakt graag gebruik van de door u geboden gelegenheid een (aanvullend) advies over het concept wetsvoorstel uit te brengen.

In zijn advies onderstreept de Rvdr dat het verreweg de voorkeur heeft de bestuursrechtspraak op het niveau van de hoogste feitelijke instantie te concentreren, zoals in de huidige situatie ook het geval is bij de zaken die worden behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de CRvB en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). De Rvdr beklemtoont verder dat een nieuw stelsel voor de bestuursrechtspraak in hoogste instantie(s) dient te leiden tot substantiële verbeteringen onder meer op het punt van de rechtseenheid, en stelt vervolgens vast dat het concept wetsvoorstel aan dat vereiste niet voldoet. De Rvdr heeft daarbij mede het oog op de verdeling van de rechtsmacht van de CRvB, thans rechter in hoogste (feitelijke) instantie op de aan hem toevertrouwde materiële deelterreinen van het bestuursrecht (het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht), over de vier gerechtshoven volgens de algemene regels van de relatieve competentie.

De CRvB hecht eraan, ter uitwerking van het advies van de Rvdr op dit punt, de maatschappelijke en juridisch-inhoudelijke nadelen die zijn verbonden aan het "opbreken" van de concentratie van rechtsmacht op de aan hem toevertrouwde materiële deelterreinen van het bestuursrecht nader uiteen te zetten. Daarbij wordt vooropgesteld dat het niet gaat om het voortbestaan van de CRvB als zodanig, en voorts dat ook de CRvB voorstander is van (een vorm van) beroep in cassatie bij de Hoge Raad zoals in het advies van de Rvdr bepleit.

Postadres: Postbus 16002, 3500 DA Utrecht, Telefoon 030 - 850 21 00, Fax 030 - 850 21 99

Verlies aan kwaliteit door het verloren gaan van specialisaties en van de bestaande kwaliteits- en kennisinfrastructuur

Het is van belang dat de rechtspraak in hoger beroep op het terrein van de sociale zekerheid in handen is van een rechter die dit rechtsgebied goed overziet en een scherp inzicht heeft in de gevolgen van zijn beslissingen voor het stelsel van de sociale zekerheid als geheel. Dat geldt temeer nu wijzigingen in het socialezekerheidsrecht vaak ingrijpend zijn en elkaar in hoog tempo opvolgen. Dit onderstreept het belang van gespecialiseerde rechters. Bij verdeling van de rechtsmacht en daarmee van de medewerkers van de CRvB over de vier gerechtshoven volgens de algemene regels van de relatieve competentie zullen de nu bestaande specialisaties voor een belangrijk deel verloren gaan. Het aantal zaken zal namelijk niet toereikend zijn om bij elk van de gerechtshoven het vereiste niveau van specialisatie te handhaven. Verdeling van de rechtsmacht zal er ook toe leiden dat de huidige hoogwaardige kwaliteits- en kennisinfrastructuur bij de CRvB niet behouden blijft. De CRvB kent een uitgewerkt stelsel van coördinatiemechanismen gericht op consistente en coherente rechtspraak, zoals een Commissie bestuursrecht en procesrecht onder voorzitterschap van de president en een Internationale kamer die gespecialiseerd is in de complexe materie van het internationale en communautaire socialezekerheidsrecht en van de rechten van de mens. De CRvB heeft ook, net als de Hoge Raad, een eigen Wetenschappelijk Bureau. De omvang van de bij elk van de gerechtshoven te vormen bestuursrechtelijke afdeling zal het niet mogelijk maken deze kwaliteits- en kennisinfrastructuur te handhaven. Afstemmingsmechanismen tussen de gerechtshoven kunnen maar in zeer beperkte mate soelaas bieden, zullen duur zijn en zullen leiden tot langere doorlooptijden.

Dat de bestaande specialisaties en de bestaande kwaliteits- en kennisinfrastructuur borg staan voor de kwaliteit van de rechtspraak die thans door de CRvB wordt verzorgd is - opnieuw - bevestigd door het onlangs gepubliceerde onderzoek *Klantwaardering Rechtspraak 2014*. De algemene waardering voor de CRvB bij de rechtzoekenden is daarin 90% (zeer) tevreden (in 2011: 86%) en bij de professionals 76% (in 2011: 67%). In het rapport *Visitatie gerechten 2014* had de visitatiecommissie al opgetekend: "Het streven naar inhoudelijke kwaliteit en rechtseenheid is sterk verankerd in de cultuur van de Centrale Raad van Beroep. De organisatiestructuur versterkt deze cultuur.".

Het afbreken van bestaande rechterlijke specialisaties gaat ten slotte lijnrecht in tegen de, ook in de *Agenda voor de rechtspraak 2015-2020* neergelegde, trend en keuze van toenemende specialisatie bij de gerechten, zeker ook op het niveau van de tweede instantie.

Verlies aan rechtseenheid

Verdeling van de rechtsmacht van de CRvB over de vier gerechtshoven volgens de algemene regels van de relatieve competentie betekent onontkoombaar dat de rechtseenheid in het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht niet meer kan worden verzekerd op het niveau van de hoogste feitelijke instantie. Verdeling van rechtsmacht over meer gerechten van gelijke categorie brengt nu eenmaal mee dat divergentie in rechtspraak mogelijk is.

Van het beroep in cassatie kan niet meer dan een beperkte uniformerende werking worden verwacht. De beoordeling of een belanghebbende aanspraak kan maken op bepaalde rechten, uitkeringen of voorzieningen is niet alleen een kwestie van wetsuitleg en van toetsing van de uitoefening door bestuursorganen van aan hen door de wetgever toegekende bevoegdheden en de

discretionaire ruimte daarin, maar ook - en vooral - van een weging van de feiten en omstandigheden van het concrete en individuele geval, bezien tegen de achtergrond van vele vergelijkbare gevallen. Daarmee is in het bestuursrecht een nauwe verwevenheid van recht en feiten gegeven. Aangezien in cassatie in beginsel niet meer kan worden opgekomen tegen vaststellingen en waarderingen van feitelijke aard, leent de toetsing door de feitenrechter van de uitoefening door een bestuursorgaan van (discretionaire) bevoegdheden zich naar haar aard niet goed voor een beoordeling in cassatie. Daar komt nog bij dat de uitvoering van het socialezekerheidsrecht door de wetgever steeds vaker wordt gedecentraliseerd. De in het concept wetsvoorstel voorstel besloten liggende verdeling van de rechtsmacht van de CRvB leidt daarom welhaast zeker tot een beduidend verlies aan rechtseenheid, met daarbij het risico van rechtsongelijkheid.

Hogere (maatschappelijke) kosten door verlenging van procedures en langer durende rechtsonzekerheid

In het bijzonder in zaken waarin de aanvaardbaarheid van regelgeving, beleid of uitvoeringspraktijk in het geding is, zal met een oordeel van één gerechtshof het pleit niet definitief zijn beslecht. In die gevallen is voor het bereiken van rechtseenheid het instellen van beroep in cassatie nodig. Dat leidt tot een verlenging van procedures en langer durende rechtsonzekerheid voor zowel belanghebbenden (veelal mensen in een maatschappelijk kwetsbare positie) als de uitvoerende bestuursorganen en daardoor tot hogere (maatschappelijke) kosten. Bij dat laatste gaat het niet alleen om de kosten van het rechterlijke apparaat en de kosten van rechtsbijstand. Ook voor bestuursorganen en voor de wetgever is een zo spoedig mogelijke rechterlijke einduitspraak essentieel. Als naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak een bepaalde regel of bepaald beleid buiten toepassing moet blijven, heeft dit niet alleen gevolgen voor nieuwe gevallen. Gevallen waarin die regel of dat beleid al was toegepast worden, al dan niet op verzoek van belanghebbenden, vaak opnieuw beoordeeld. Het gaat dan om duizenden gevallen. Verlenging van procedures zal ertoe leiden dat de gewraakte regel of het gewraakte beleid langer wordt toegepast. Het aantal opnieuw te beoordelen gevallen en daarmee de bestuurslasten nemen dan aanzienlijk toe. Behoud van de bestaande concentratie bij één rechterlijk college beperkt het beroep dat op de Hoge Raad zal (moeten) worden gedaan en daarmee de toename van (maatschappelijke) kosten.

Slot

Om al deze redenen acht de CRvB het noodzakelijk dat bij een eventuele herziening van het stelsel van bestuursrechtspraak in hoogste instantie(s) de rechtsmacht op de thans aan de CRvB toevertrouwde deelterreinen van het materiële bestuursrecht geconcentreerd blijft bij één rechterlijk college. Niet valt in te zien om welke inhoudelijke reden in het concept wetsvoorstel, anders dan bij de zaken van de ABRvS en het CBb, voor deze deelterreinen van het materiële bestuursrecht de concentratie op het niveau van de hoogste feitelijke instantie niet behouden zou moeten blijven. Het is een ernstige tekortkoming dat deze problematiek in het concept wetsvoorstel niet werkelijk onder ogen wordt gezien.

Een afschrift van deze brief wordt gezonden aan uw ambtgenoot van Veiligheid en Justitie.

Hoogachtend,

T.G.M. Simons